

, 13 de julio de 1993.

Señora  
**MARIA ISABEL CANO DE MORENO**  
Alcaldesa del Distrito de Las Tablas.  
Provincia de Los Santos.  
E. S. D.

**Señora Alcaldesa:**

Hemos recibido su Nota No. 549-93 de 22 de junio de 1993, en la cual nos comunica la inexistencia de Reglamento Interno que rija la organización, funcionamiento, derechos y deberes de los miembros de la Compañía de Bomberos de Las Tablas.

Por lo importante de la situación acaecida, en cuanto a un número plural de miembros del componente profesional y de oficiales de dicha compañía que fueron destituidos, externaremos nuestro criterio sobre la juridicidad de la actuación que cesó del cargo a las siguientes personas: CORA FRANCO, LUIS OLSON, ENRIQUE DONADO, JORGE SURIS y SERGIO I. DIAZ.

Responderemos a su consulta envuelta en una serie de interrogantes, de la siguiente manera:

- I. En cuanto a que "Puede el Jefe de una Compañía de Bomberos destituir a un Oficial Profesional a su antojo, por el (sic) solo (Artículo 19 del Reglamento General) o tiene que solicitar su remoción al tenor de lo dispuesto en el Artículo 26, Acápito b) del Reglamento General y si hubo abuso de autoridad de parte del Primer Jefe de Las Tablas."

Bien señala la Ley 21 de 18 de octubre de 1982, Orgánica del Cuerpo de Bomberos, en su artículo 15 que las instituciones de Bomberos estarán formadas por personal voluntario, remunerado, activos e inactivos. En base a esta premisa, entre el personal activo se encuentran los profesionales, que son aquellos "nombrados por razón de su profesión y que ingresan con el Grado de Subteniente." (Cfr. Artículo 34 del Reg. Gral.) o sea, que los profesionales desde que ingresan al Cuerpo de Bomberos son Oficiales.

Por otra parte, es claro el párrafo contenido en el artículo 15 de la Ley 21 cuando señala que "El Reglamento Interno de cada Institución Bomberil determinará los derechos de que gozarán los miembros profesionales;" así las cosas, en ausencia de Reglamento Interno, como es el caso de la Compañía de Las Tablas, debe entenderse que son de aplicación inmediata las Leyes que rigen la Institución de Bomberos en Panamá y el Reglamento General, aprobado por el Consejo de Directores de Zona el 13 de agosto de 1983.

Ahora bien, este Reglamento indica que son de "libre nombramiento y remoción" del Comandante Primer Jefe de la respectiva institución los miembros del componente profesional. Esta norma se encuentra en perfecta correspondencia con el artículo 35. Las excepciones a dicha regla general son los profesionales elegidos como fiscales (mientras permanezcan en el cargo) o si son destinados a un cargo de jefatura o bien, los profesionales que hayan cumplido 25 años de servicios.

En cuanto a que si hubo abuso de autoridad, somos del criterio de que esa calificación corresponde hacerla a las autoridades jurisdiccionales competentes, por lo cual en todo supuesto en que se nos interroga, sobre esta materia, ha de entenderse que esa es nuestra respuesta. Y es que el Procurador de la Administración no puede pronunciarse prejudicialmente sobre asuntos atinentes y ventilables en otra esfera de competencia del Poder Público. Es más, dicho pronunciamiento -de darse- violaría y claros preceptos constitucionales y

legales sobre presunción de inocencia y, nada más desacertado sería el que en ejercicio del respeto a la legalidad y del correcto entendimiento de las normas este Despacho, paradójicamente, comenta un acto antijurídico.

**II. La segunda interrogante lee así:**

"Puede el jefe de una Compañía de Bomberos destituir al Oficial Profesional siendo Fiscal de la Compañía en posesión (sic) del cargo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19; lo dispuesto en el Artículo 26 Acápites b., y el Artículo 35 del Reglamento General; y si hubo abuso de autoridad del Primer Jefe de Las Tablas." (Subrayado nuestro).

Este cuestionamiento ha sido respondido en líneas anteriores al indicar las excepciones a la facultad de libre nombramiento y remoción que posee el Primer Jefe de una entidad bomberil. Precisamente, una de estas excepciones expresamente establecida es la del Fiscal, mientras ocupa el cargo. Por tanto, no queda dentro del libre arbitrio el cargo de Fiscal, lo que significa que debe mediar causa justa para remover a este profesional. (Cfr. artículos 89 y ss. del Reg. Gral. sobre faltas y sanciones).

**III. La tercera pregunta propone que:**

"Por no tener la Compañía de Bomberos de Las Tablas Tribunal de Honor, al presentarse las apelaciones correspondientes, debió el Jefe de Zona 9na. (Los Santos) por ser el Superior Jerárquico dar respuesta de las mismas en el término correspondiente según el Artículo 95 del Reglamento General."

Es menester transcribir la excerta referida:

**"Artículo 95:** Del recurso de apelación, cuando proceda podrá hacer

uso el afectado comunicándolo por escrito a la Comandancia o al Tribunal de Honor, según el caso, dentro de un término improrrogable de veinticuatro horas. Anunciado el recurso la Comandancia o el Tribunal de Honor, según el caso, deberán remitir todo lo actuado a quien corresponda dentro de un plazo máximo de siete (7) días hábiles."(Subrayado nuestro).

La expresión 'anunciado el recurso' dice relación a la intención exteriorizada frente a la autoridad que emitió la resolución o acto, de recurrir en apelación; luego la Comandancia o el Tribunal de Honor deberá remitir dentro de un término fatal de siete días hábiles todo lo actuado a fin de que la autoridad competente conozca de la alzada.

La cuestión estriba entonces, en saber quién es la autoridad que debe en el presente asunto, ventilar la apelación. Así el artículo 105 del Reglamento General da la respuesta a este punto y radica la competencia en el "Consejo de Directores de Zona," dejando en manos del Reglamento Interno de dicho Consejo "la forma" o procedimiento a seguir.

Para mejor ilustración citamos el texto del artículo comentado:

**"Artículo 105:** El Reglamento Interno del Consejo de Directores de Zona determinará la forma en que procederá por razón de las apelaciones que deba conocer, motivadas por decisiones de los Tribunales de Honor de las distintas instituciones bomberiles."  
(Subrayado nuestro).

Esta disposición aplicada analógicamente al caso que nos ocupa conduce a integrar el vacío legal que existe, en cuanto a quién conoce de las apelaciones que se interponen contra actos emanados del Comandante Primer Jefe de una institución bomberil. Luego de lo dicho podemos colegir que toca al Jefe o Director de

Zona conocer de la alzada.

**IV. La cuarta interrogante indaga sobre:**

"En que (sic) término se deben contestar las apelaciones una vez fueran entregadas al Jefe de Zona 9na. por el Primer Jefe de Las Tablas y si ya se violaron las garantías constitucionales del debido proceso. Artículo 32 de la Constitución Nacional."

Teniendo presente que las Leyes que regulan la organización, vida interna y desenvolvimiento de los Cuerpos de Bomberos de la República y, en específico, el Reglamento General aplicable en ausencia de regulación interna; observamos que no se prevé término alguno para que la autoridad evacúe el recurso de apelación. Debemos entonces subsanar esta omisión aplicando las disposiciones que rigen el procedimiento gubernativo, las cuales están contenidas en las Leyes orgánicas de lo Contencioso Administrativo. Nos referimos a los artículos 29 y siguientes de la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946.

A la pregunta adjunta de que si se ha violado el debido proceso, es menester indicarle que aquél constituye un conjunto de garantías que deben observarse al sustanciar cualquier negocio ante la esfera de competencia de que se trate. Así, por el sólo hecho de no fallar dentro de un período de tiempoprudencial, consideramos que no se viola el debido proceso, si tenemos en cuenta que la Ley prevé los mecanismos, para que exista seguridad jurídica y a esta guisa la Ley 33 de 1946 consagra la figura conocida como 'silencio administrativo'.

**V. En cuanto a la quinta pregunta que plantea el supuesto de que:**

"Artículo 43: El mando activo de los

Cuerpos u Organizaciones de Bomberos corresponde al Primer Jefe, en su defecto, sucesivamente al Segundo y al Tercer Jefe.

En caso de ausencia temporal de los tres Jefes, el mando activo corresponderá al oficial designado por la comandancia.

En casos de faltas absolutas y permanentes de los tres Jefes, quedará al mando de la Institución el Fiscal, si ostenta el grado de Mayor o el oficial de mayor graduación y antigüedad, debiendo convocar a elecciones dentro de un plazo no mayor de 15 días."(Subrayado nuestro).

Podemos observar que la regla general es que el mando activo corresponde al Primer Jefe y en su defecto siguen en orden el Segundo y el Tercer Jefe. Hay que hacer la distinción también entre ausencia temporal, caso en el cual compete dicho mando al oficial designado por la Comandancia, y entre falta absoluta y permanente de los tres jefes, lo cual es subsanado con la designación en el mando del Fiscal que posea el rango de Mayor o bien puede designarse, igualmente, al Oficial de más alto rango y antigüedad.

#### VI. El sexto cuestionamiento refiere a:

"Puede el Comandante Primer Jefe o Director General de los Bomberos de la República pasar por encima del Artículo 43 y ordenar que durante las vacaciones de un Primer Jefe de Compañía no tenga el mando activo el Segundo Jefe, y coloque en esas vacaciones al Primer Jefe de otra Compañía de la misma Provincia."

El mismo artículo 43 contiene la respuesta, cual es la regla general contenida en el primer párrafo de dicho artículo. Este acápite se encuentra en correspondencia con el artículo 44 sobre los deberes

y atribuciones del Primer Jefe, específicamente, el numeral 7 del artículo, que dice:

"Artículo 44: El Primer Jefe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

...

...

...

7) Conferir el mando activo de la institución en caso de ausencia de los jefes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo No. 43 de este Reglamento (Subrayado nuestro).

VII. El séptimo cuestionamiento nos interroga sobre:

"Puede el Primer Jefe de otra compañía de Bomberos de la Zona 9na., llegar a la Compañía de Bomberos de Las Tablas y proponer, imponer y decidir cambios dentro de la estructura y dar ascensos, y si hubo abuso de autoridad."

La respuesta es negativa si no hay dependencia o unidad organizativa y estructural entre esa "otra compañía de Bomberos de la Zona 9na." y la de Las Tablas. En este sentido vale decir que el único que tiene mando sobre las compañías y secciones de su respectiva zona jurisdiccional es el Director de Zona, v.gr.: el Director de la Zona 9na., tiene mando sobre la compañía de Los Santos, la de Guararé, Macaracas e incluso sobre la de Las Tablas. (Cfr. art.8 Reg. Gral.)/ Añadimos que aun este Director de Zona debe ejercer ese mando sometido a los dictámenes de la Ley, del Reglamento General, disposiciones y órdenes del Consejo de Directores y la Dirección General.

Así, pues, las supuestas acciones de proposiciones, imposiciones y decisiones que

conlleven cambios dentro de una estructura (Compañía) en la cual no se tiene mando, no son viables a nuestro parecer.

**VIII. Señala el octavo cuestionamiento:**

"Puede una persona con 72 o más años, continuar como miembro activo del cuerpo o Compañías de Bomberos de la República al tenor de lo dispuesto en el Artículo 15 del Reglamento General, y si sus desiciones (sic) después de los 72 años constituyen abuso de autoridad."

A tenor de lo dispuesto en el párrafo de artículo aducido, resulta negativa la respuesta al anterior cuestionamiento. Dicha excerta se refiere a los retirados y jubilados de la Institución Bomberil. Transcribamos aquella parte de la norma jurídica contenida en el Reglamento General:

**"Artículo 15: Retirados y Jubilados...**

Parágrafo: Los jubilados al amparo de leyes bomberiles serán separados del servicio activo a partir de la fecha en que se les reconozca tal derecho:

Los miembros activos al cumplir setenta (70) años de edad, deberán separarse del servicio activo dentro de los doce (12) meses siguientes, a la fecha de su septuagésimo onomástico. En ambos casos, dichos miembros pasarán a la categoría de miembros retirados." (Subrayado nuestro).

**IX. La novena y última pregunta cuestiona si:**

"Cabe a la fecha un recurso de garantías constitucionales."

Definitivamente que entre los remedios a la situación se encuentran:

1. Una vez agotada la vía gubernativa acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante una acción de plena jurisdicción para restaurar el interés subjetivo lesionado por la actuación administrativa.
  
2. El amparo de garantías constitucionales se ha entendido que procede, en aquellos "casos de carácter arbitrario, que no tienen vía de solución por otros medios." (Cfr. Fallo de 4 de marzo de 1988, Pleno, R.J., 5 de marzo de 1988, pág. 24).

Esperando haber absuelto en debida forma su interesante consulta, nos despedimos con muestras de consideración y aprecio.

LICDA. JANINA M. SMALL.  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION  
SUPLENTE.

/ichdef.